



**Gênero,
Desenvolvimento
e Território**

novas semânticas e antigas práticas



GOVERNO DO ESTADO DO
AMAZONAS

José Melo de Oliveira
Governador do Estado do Amazonas

UNIVERSIDADE DO ESTADO
DO AMAZONAS

Cleinaldo de Almeida Costa
Reitor

Mário Bessa
Vice-Reitor

UEA
EDIÇÕES

EDITORA UNIVERSITÁRIA

Allison Leão
Diretor

Mauricio Matos
Editor executivo

CONSELHO EDITORIAL

Allison Leão
Presidente

Adroaldo Cauduro
Cleusa Suzana Oliveira de Araújo
Dempsey Pereira Ramos Júnior
Estevão Vicente Cavalcante M. de Paula
Josefina Diosdada Barrera Kalhil
Marcus Vinícius Guimarães de Lacerda
Maria da Glória Gonçalves de Melo
Roberto Sanches Mubarac Sobrinho

Esta edição foi revisada conforme as regras do Novo
Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.
Todos os direitos reservados © Universidade do Estado do Amazonas.
Permitida a reprodução parcial desde que citada a fonte.

Cynthia Mara Miranda
Denyse Côté
Milena Fernandes Barroso
Marcos André Ferreira Estácio
ORGANIZADORES

**GÊNERO,
DESENVOLVIMENTO
E TERRITÓRIO:
NOVAS SEMÂNTICAS E
ANTIGAS PRÁTICAS**

UEA
EDIÇÕES

VALER
EDITORA

QUAL A IMPORTÂNCIA DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO NO DESENVOLVIMENTO RURAL DOS PAÍSES DO MERCOSUL?¹¹

Silvia Lilian Ferro

INTRODUÇÃO

As desigualdades de gênero no espaço público dos países que compõem o Mercosul¹² têm ganhado destaque por conta das desigualdades de gênero dos modelos de desenvolvimento rural adotados pelos Estados membros e associados dessa instituição de integração regional que é o Mercosul.

Nota-se que, no geral, o debate coletivo pelo desenvolvimento rural desejável em nossos países incorporou tardiamente a perspectiva de gênero nas agendas reivindicatórias da igualdade em outras áreas de atividade econômica e das políticas públicas a elas associadas.

11 Artigo original em espanhol, traduzido para esta obra por Cymara Miranda.

12 O Mercado Comum do Sul (Mercosul) surgiu com o Protocolo de Assunção, em 1991. É composto por Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai, República Oriental do Uruguai, República Bolivariana da Venezuela e do Estado Plurinacional da Bolívia. Os Estados partes do Mercosul partilham valores comuns que encontram expressão em políticas democráticas, pluralistas, defensoras das liberdades fundamentais, direitos humanos, proteção ambiental e desenvolvimento sustentável e seu compromisso com a consolidação da democracia, a segurança jurídica, o combate à pobreza e o desenvolvimento econômico e social com equidade. Tem como Estados associados: Chile, Colômbia, Peru, Equador, Guiana e Suriname.

O maior interesse na questão é resultado do crescente espaço conquistado na área das organizações de agricultura familiar e de sua vinculação com a soberania alimentar¹³ e seus impactos sobre a proposta da necessidade de democratização das relações sociais e econômicas das estruturas agrárias dessa região que, no entanto, é um dos polos agroalimentares mais importantes do mundo.

Os países fundadores do Mercosul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – se caracterizam por possuir uma inclinação eminentemente agroexportadora em suas balanças comerciais e estão na lista dos dez maiores produtores e exportadores mundiais de soja, por exemplo, e de diferentes mercadorias de origem agrícola e de produção de alimentos.

Tais semelhanças na orientação de suas políticas comerciais coexistem com uma também marcada estratificação entre os atores socioagrários e relações assimétricas de força estabelecidas historicamente e sustentadas até hoje – apesar de breves intervalos históricos de tentativa de equiparação de oportunidades para os setores subalternos da agricultura em meados do século 20, graças às experiências de governos populares que foram abruptamente segregados na região por processos ditatoriais cívico-militares e por ideologias neoliberais quando a democracia formal foi recuperada. Isso resultou numa grande concentração de recursos agrários, da propriedade e do uso de fatores de produção como a terra, o trabalho, o acesso ao capital e à inovação tecnológica.

13 “O conceito de ‘soberania alimentar’ foi introduzido como um novo paradigma pela Via Campesina, um movimento internacional que engloba organizações camponesas de pequenos e médios agricultores, mulheres rurais, comunidades dos povos indígenas, sem-terra, jovens rurais e trabalhadores agrícolas migrantes de 70 países na Ásia, África, Europa e América, durante a Cúpula Mundial de Alimentação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 1996”. Trecho do Royalty Chair Soberania Alimentar (CLSA) da Universidade Nacional de La Plata (UNLP). Disponível em: <<http://www.soberaniaalimentaria.net/>>.

A partir dos primeiros anos do século 21, com o retorno à região de governos populares de tendência progressista, os movimentos sociais agrários que representam os setores rurais subalternos encontraram uma conjuntura de legitimação política para incorporar suas agendas reivindicatórias nos âmbitos de decisão das políticas agropecuárias dos Estados e para explicitar em nível coletivo sua visão sobre modelos de desenvolvimento rural baseada em paradigmas de igualdade e sustentabilidade.

Essa visão sobre modelos de desenvolvimento rural desejavelmente inclusivos socialmente e sustentáveis ecologicamente também pugna por organizações que representem os setores campestinos, de povos originários e especialmente das organizações de pequenos agricultores familiares, orientando à democratização do acesso, uso e controle dos fatores de produção e delineando objetivos mais amplos da produção agrária do que a mera produtividade e aumento de excedentes exportáveis.

Esse último ponto é fonte de contradições que provocam tensões e conflitos, já que a política que se expressa em governos progressistas, os quais deram grande impulso às organizações da agricultura familiar, de povos originários, da afrodescendência em meios rurais e às organizações campestinas, em geral, é a mesma que impulsiona as políticas públicas que promovem metas de produção e de incremento exponencial dos volumes de exportação da produção agrária dos Estados. Isso significa, na prática, que oferecem uma gama de estímulos à agricultura em grande escala (por exemplo, *pools de siembra*) e à pecuária extensiva (por exemplo, *feed lots*).

Pools de siembra é uma expressão generalizada na Argentina e que se refere a uma modalidade de gestão produtiva baseada na produção em larga escala por meio da combinação de propriedade da terra e arrendamento mercantil, como extensas unidades produtivas geridas exclusivamente como contra-

tos de locação com grande aporte financeiro na figura de fideicomissos ou fundos de inversão que injetam capital financeiro extra na produção agrária em larga escala, com predominância para a soja.

Os atores que expandiram essa modalidade desde os anos 80 do século 20 em diante são tanto proprietários de terra que somaram grandes superfícies para arrendamento, que administraram as possibilidades dos fideicomissos orientados à produção agrária, como agentes financeiros extragrários, estes últimos em menor proporção (BASUALDO, 2008). Essa modalidade de gestão é reconhecida em grande parte da região que engloba o Mercosul e que tem grande desenvolvimento de sua produção e exportação de soja, como Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, extendendo-se a outras regiões sul-americanas na atualidade.

Esses atores da produção em larga escala são os que disputam, com os anteriormente mencionados, a apropriação do território rural, da água para irrigação e de tudo o que engloba a infraestrutura para a produção agrária financiada pelos Estados ou em consórcios mistos com atores privados – em suma, as vantagens fiscais, creditícias e tecnológicas para incrementar a superfície cultivável, rendimentos por hectare, qualidade de produtos com destino exportável, facilitações do comércio (missões comerciais no exterior, acordos bilaterais etc.), entre outras muitas ferramentas que promovem os Estados, além de uma maior obtenção de divisas em seu saldo comercial.

Objetivos comerciais alcançados em detrimento de boas práticas de uso do solo e de preservação de florestas nativas resultam em uma extensa contaminação de ecossistemas por conta de milhões de litros de agrotóxicos despejados em enormes áreas de superfície, assim como a alteração de cursos d'água, conflitos entre empresas agrárias, povos originários e comunidades camponesas por terra e água, dentre outras razões que provocam deslocamentos dos agricultores de peque-

na escala, na maioria dos casos, além de outros fatores preocupantes a serem considerados.

Os crescentes conflitos entre os atores agrários tão desiguais e com visões de desenvolvimento rural antagônicas são indicativos de que os Estados da região fortalecem ambos os espectros: tanto a produção agrária empresarial de grande escala e com vocação à exportação que produz divisas como as formas de produção agropecuária focadas na alimentação das populações locais, agroecológica, com objetivos de soberania alimentícia, revalorização territorial e do modo de vida rural, no retorno à continuidade dos projetos familiares de vida nos meios rurais com base no estímulo às juventudes rurais, à igualdade de gênero, às políticas de reparação fundiária destinada aos povos originários e à afrodescendência, à preservação de florestas nativas, de umidade e muitos outros itens que produzem legitimidade política na base social.

Essa contradição tenta ser salva desde a proposta de coexistência de formas distintas de produção, o que também significa a coexistência de atores rurais muito desiguais e assimétricos – coexistência, afinal, em um mesmo território de visões de modelos de desenvolvimento rural contraditórios.

Esse é o cenário real onde a questão da igualdade de gênero começa a surgir com maior força nas organizações que representam os setores subalternos da agricultura. Lamentavelmente não se visualiza sua enorme potencialidade de reconhecer desigualdades em toda a estrutura agrária intersectando-se com outros vetores que a potencializam, como o pertencimento étnico, territorialidade, modo de produção, enfoque geracional etc. Fica reduzida a parte de uma demanda ética por políticas compensatórias destinadas às mulheres rurais, sem possibilidades de dimensionar seu caráter estrutural como enfoque de gênero, e não como sinônimo de mulheres, em respeito à ampla agenda temática agrária debatida no bloco regional e sua capacidade de atravessar verticalmente toda

a estrutura agrária, transversalmente a todos os tipos de atores agrários.

Esse tipo de reducionismo é causado em primeira instância por insuficiências conceituais e metodológicas de seus promotores/as e, em segunda instância, por resistências de interesses que se expressam primeiramente em atribuir igual conceito aos vocábulos “gênero” e “mulheres”, posicionando erroneamente o denominado “enfoque de gênero” como um satélite adicionado e descontextualizado nas políticas e debates que se implementam no bloco regional e nas políticas agrícolas domésticas dos países que o compõem.

Os setores subalternos das estruturas agrárias dos países do Mercosul fortalecidos na conjuntura política regional conflitam com as alianças agrícolas que representam os setores médios e da grande propriedade e produção agrária, que têm sido os interlocutores privilegiados ante o Estado e grande parte da sociedade civil desde a emergência e consolidação dos modelos agroexportadores no século 19 na região.

Essa conjuntura de intenso debate entre os distintos atores socioagrários e suas diferentes relações de força, somada à crescente presença na opinião pública, nas organizações civis, nas universidades, sindicatos etc., mostrou-se propícia para incorporar paulatinamente demandas de igualdade de gênero nas agendas reivindicatórias por oportunidades sociais, econômicas, políticas e culturais dos setores subalternos da agricultura, especialmente no que atine à agricultura familiar.

As tensões pelos alcances efetivos do conceito de agricultura familiar (AF) mostram claramente as enormes diferenças de atores agrários que disputam a área de reconhecimento público e estatal como sujeitos de políticas de promoção diferenciada e devidas da inclusão da AF a questões institucionais do Mercosul e, nos casos nacionais, por meio da legislação emergente federal e subnacional, além da criação de áreas estatais, nacionais e subnacionais para sua promoção.

Assim, o empresariado agrário que gere familiarmente uma combinação de propriedade familiar pequena e média com locação de grandes extensões, que produz orientado a mercados externos, são proprietários de fatores produtivos e têm acesso a créditos significativos, denominados nos estudos agrários como de agricultura familiar capitalizada (AFC). Pugnam por serem incluídos em uma definição que necessita se ajustar melhor para que os fundos e vantagens que ali se destinam cheguem efetivamente aos setores socioagrários subalternos que impulsionaram o reconhecimento público da AF como protagonista da soberania alimentar de seus países e que correspondem com as definições de agricultura familiar de subsistência (AFS) ou pequena agricultura familiar (PAF), integradas pelos setores rurais do campesinato, povos originários e afrodescendência.

Esses últimos são os que exigem ser protagonistas em uma redistribuição de oportunidades e reparação histórica por haverem sido historicamente prejudicados por ações ou omissões de políticas públicas comerciais, agrícolas e econômicas por parte de seus países, desde as campanhas militares de extermínio dos povos originários do século 19, para destinar as terras férteis à agricultura e pecuária a cargo dos imigrantes de origem europeia, até a subordinação da população crioula e afrodescendente a condições de exploração em favor dos recém-chegados da Europa, pobres e analfabetos em sua maioria, para que lograssem adaptação à produção agrária em contextos agroecológicos tão distintos de suas regiões de origem, e que se tornaram ao longo de quatro ou cinco gerações seguintes nos atores agrários privilegiados pelas políticas públicas e agrárias dos Estados nacionais.

É nessa sinergia de processos sociais e políticos que levam à renovação da equidade de gênero em todos os aspectos de interesses produtivos que este estudo se encontra. Considerando pontualmente o sistema produtivo agrário, se faz evidente

a necessidade de inovação das ferramentas epistemológicas e metodológicas para que esse tema deixe de ser uma extensão reduzida a seus aspectos éticos reivindicatórios, que é assumido em forma mais “politicamente correta” do que efetivamente operativa na discussão regional institucional dos grandes temas de desenvolvimento rural de uma região.

Chegando a esse ponto e tendo em vista a situação presente na região, cabe perguntar-se: Quanto importa a igualdade de gênero na discussão pelo desenvolvimento rural desejável e em seus instrumentos de realização como são as políticas agropecuárias nacionais?

Este artigo tentará clarear os elementos que conformam esse questionamento para apresentar as respostas possíveis em seus cenários atuais e prospectivos.

CONTEXTUALIZANDO O DEBATE

Para começar a elaborar uma resposta às interrogações propostas, impõe-se a necessidade de abordar um diagnóstico baseado em metodologias quantitativas, num quadro de variáveis com indicadores que permitam medir as disparidades de gênero (*gender gap*) nos fatores produtivos agrários (terra, capital, trabalho e tecnologia).

É pertinente, do mesmo modo, medir as disparidades em termos quantitativos considerando as articulações fundamentais da produção alimentícia: produção, distribuição, comercialização e consumo, porque a satisfação alimentar da população de cada país é – ou deveria ser – o primeiro objetivo soberano de qualquer política agrária nacional. Por desse enfoque, também é possível examinar as distintas fases do despejo do excesso da produção agrária nos mercados alimentícios internacionais por meio da análise do impacto das políticas comerciais nessas lacunas.

Lamentavelmente, os estudos de gênero no desenvolvimento rural têm mostrado um viés majoritário das abordagens qualitativas, identificando eixos de análise desde as demandas éticas e reivindicatórias – o que conduz muitas vezes a obter, por parte das decisões públicas e privadas, respostas “politicamente corretas” também baseadas na dimensão ética e reivindicatória.

Algumas menções à questão de gênero nos discursos de responsáveis por ministérios de agricultura trazem algum componente secundário na legislação agrária, como a criação e manutenção de tipos cerimoniais de “áreas mulher”, sem muitos recursos, endossos políticos e por conta de âmbitos consultivos e de realização de diagnósticos e estudos especializados, no melhor dos casos, mas sem possibilidades de transversalização do enfoque de gênero no desenho e instrumentalização principal (*mainstreaming*) das políticas agrárias nacionais.

É um discreto avanço para três ou quatro décadas, segundo cada caso nacional de existência em áreas estatais especializadas na promoção de direitos à igualdade entre mulheres e homens, dada a vitalidade, persistência e qualidade de liderança dos movimentos sociais e dos movimentos de mulheres desde a década de 1960 nessa região. Eles inseriram paulatinamente, com crescente intensidade, as demandas de igualdade de gênero no espaço da opinião pública, fazendo conhecer suas agendas reivindicatórias e também, mesmo que tardiamente, suas visões sobre o benefício coletivo de incorporar a igualdade de gênero como variante e indicativo de modelos de desenvolvimento rural com uma base social mais ampla e, por fim, mais sustentável nos meios rurais.

Portanto, por essa visão é que se exige a adoção de estratégias mais eficazes para inserir o enfoque da igualdade de gênero em cada aspecto do desenho das políticas agrárias dos países da região do Mercosul, assim como na avaliação de seus impactos e no monitoramento de sua implementação, não só

como meras extensões de frases que incluam a palavra gênero e que dificilmente se operacionam de forma universalizada como o conjunto de normas gerais ou ao programa do qual derivam.

Mas apelar somente aos Estados, por intermédio de suas políticas específicas para a atividade agrária, e a sua extensão normativa não é suficiente: é necessário começar a estudar como o mercado de ativos patrimoniais agrários e seu principal âmbito de mobilidade e intercâmbio é um protagonista decisivo no aprofundamento das desigualdades de gênero no acesso, uso e controle dos insumos agrícolas.


Seguindo em importância no modo de produção de assimetrias e desigualdades de gênero está a organização sexual do trabalho agrário familiar – variável transversal a toda a estrutura socioagrária mas que, especialmente nos setores médios (AFC) e altos do âmbito rural, são os menos estudados na perspectiva de gênero, de onde podemos evidenciar que são motores de produção, transmissão e sustentação de desigualdades baseadas na ordem de gênero de tipo patriarcal.

O mercado de fatores produtivos agrários também é o maior responsável pela produção, sustentação e transmissão de desigualdades baseadas no pertencimento étnico, na escala produtiva, na orientação da perspectiva geracional, entre outros indicadores que se intersectam e interatuam. Por isso, deveria ser um âmbito de estudo pelos cientistas sociais preocupados em analisar e sistematizar desigualdades.

O PESO DA ATIVIDADE AGRÍCOLA NA REGIÃO

A matriz agroexportadora comum dos Estados membros do Mercosul e em grande parte de seus associados¹⁴ mostra, em

14 A incorporação recente da Venezuela ao Mercosul – primeiramente a do Chile de maneira associada – e a introdução pendente de ratificação do Estado Pluri-



sua persistência, quão dificultoso é desprincípios comerciais das economias da região, apesar das políticas progressivas e neodesenvolvimentistas adotadas nos países signatários nessa etapa part

Esses perfis são consequência de políticas econômicas comuns que, desde a década de 70 do século 20, foram adotados em muitos casos mediante golpes de Estado e mudanças de modelos primário-exportadores anteriores para modelos de industrialização por substituição de importações. No século 20, os quais haviam delineado, no século 19, a abertura desses Estados aos mercados internacionais, foram adotados em seus processos de independência.

A modernização agrária chegou à região da América Latina entre 1940 e 1960 como pedagogia política derivada da experiência originada nos países centrais em consequência de maior invisibilidade dada às mulheres e ao papel do homem no desenvolvimento rural, por considerarem a família como o núcleo parâmetro das famílias e da mera reprodução dos meios rurais.

O paradigma de ação da extensão rural mudou para a família, tendo a “família” como um local de implementação de projetos, tendo em vista os indivíduos que se expressam por meio do chefe de família, sendo o chefe de família quase exclusivo de todas as prestações de serviços, políticas e programas governamentais, especialmente os programas orientados à assistência técnica e extensão rural.

nacional da Bolívia são as economias nacionais que irão desenvolver-se a partir de economias agrícolas de exportação como características fundamentais do Mercosul e também considerada nesta a América Latina. Embora ambos os produtos combustíveis agrícolas e minerais, em todos os casos a característica comum da América Latina é a forte dependência da América Latina, especialmente ponderada para *mercadorias*, ou seja, mesmo que em alguns setores, nos últimos anos o Brasil e a Argentina, por vezes, amarrados nos países de origem industrial (MOI), por vezes, amarrados nos países de origem agrícola (MC).